

Uitvoerbaarheid en Handhaafbaarheid

Hoe Hirsch Ballin zijn eigen voorzet alsnog kan inkoppen

door Leo Klinkers, directeur Klinkers Public Policy Consultants
www.klinkers.info

Kabinet en parlement maken zich de laatste tijd (weer) zorgen over de uitvoerbaarheid van beleid en de handhaafbaarheid van regelgeving. Dit probleem speelt eigenlijk al sinds 1991. Ondanks vele adviezen en aanpakken bestaat het nog steeds. Is er iets mis met de adviezen? Zijn de aanpakken wel goed genoeg?

Zeer beknopt passeren analyses van dit vraagstuk chronologisch de revue. Vervolgens leg ik uit waarom de daarin vervatte adviezen om de uitvoerbaarheid van beleid en de handhaafbaarheid van regelgeving te verbeteren tekortschieten en waarom maatregelen op dat punt verzandden in goede bedoelingen. Ik sluit af met de conclusie dat minister Hirsch Ballin een unieke gelegenheid krijgt om zijn karwei uit 1991 nu af te maken.

Een chronologisch overzicht

- In maart 1991 publiceerde minister Hirsch Ballin de nota *Zicht op wetgeving*. Hij vond uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zo belangrijk dat hij een toets op deze kwaliteitseis als een normatief aspect voor alle wetgeving van alle departementen voorschreef.
- In mei 1994 stelde de Algemene Rekenkamer in de nota *Wetgeving: organisatie, proces en produkt* vast dat het directoraat-generaal Wetgeving van Justitie al in 1993 had besloten om dat codificerende-normatieve aspect voor de gehele rijksdienst te laten varen en uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voortaan slechts aan te merken als ‘algemene gezichtspunten’ bij het maken van wetgeving.
- Vervolgens publiceerde Justitie in 1996 de nota *Grenzen aan gedogen*, een document dat bepaald niet het inmiddels gegroeide gedoogbeleid aan banden legde, maar met een aantal uitzonderingen op handhaving dat gedoogbeleid als het ware voor gehele bestuurspraktijk formaliseerde.

Intussen was Verkeer en Waterstaat bezig geweest. Het Actieplan ter uitvoering van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (1989) bevatte twee projecten die in 1991 samensmolten tot het *project Naleving*, met het doel de problematiek van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van VenW te analyseren. Toen bleek dat die zich uitstreckte tot alle beleidssectoren. Daarom waren de uitkomsten van het project Naleving van betekenis voor de gehele rijksdienst. Een van de producten was de *Checklist voor resultaatgericht beleid*.

- Die Checklist werd in 1994 door Justitie omgebouwd tot een Uitvoerbaarheids- en Handhaafbaarheidstoets (U&H-toets), waarna het kabinet in 1996 die toets opnam in de *Aanwijzingen voor de regelgeving* van de minister-president.

Omdat uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid na 1993 niet langer een normatief element waren voor alle wetgeving van alle departementen konden de diverse ministeries hun eigen versies van U&H-toetsen ontwikkelen.

- Een evaluatie van 2002 (I.E.M. de Vries, *Evaluatie instrumentarium Uitvoerings- en Handhavingstoets*, Amsterdam 2002, Dijk 12) liet echter zien dat de departementen

nauwelijks van een dergelijke toets gebruik maakten omdat ze onvoldoende sturend zouden zijn.

- Sinds zijn aantreden als vicepresident van de Raad van State in juli 1997 hamert Tjeenk Willink voortdurend op het aambeeld van de onuitvoerbaarheid van beleid en de niet-handhaafbaarheid van regelgeving. Het beslaat steeds een belangrijk deel van de Algemene Beschouwingen van de Jaarverslagen van de Raad van State. Maar ook twee andere Hoge Colleges van Staat en enkele belangrijke adviescolleges aan parlement en regering mengden zich in dat vraagstuk.
- In 2003 oordeelde de Algemene Rekenkamer in haar nota *Tussen beleid en uitvoering* sterk negatief over de aspecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van rijksbeleid en wetgeving.
- De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling publiceerde in februari 2003 in de nota *Bevrijdende kaders* haar visie op de veranderende rol en positie van de overheid op deze materie.
- De WRR bevestigde dit in november 2004 in de nota *Bewijzen van goede dienstverlening*.
- De Algemene Rekenkamer deed haar onderzoek naar uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid nog eens dunnetjes over in de nota *Handhaven en Gedogen* van maart 2005.
- Vervolgens lieten de secretarissen-generaal zich niet onbetuigd in hun advies *In dienst van het Rijk* in juli 2006. Hoewel ze scheiding tussen beleid en uitvoering wilden bestendigen, formuleerden ze een aantal maatregelen om de negatieve effecten daarvan op het vlak van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te mitigeren.
- In oktober 2006 beschreef de Nationale Ombudsman in een lange brief aan de Vaste Commissie voor BZK en de Hoge Colleges van Staat uit de Eerste Kamer zijn zienswijze op deze problematiek.
- Vervolgens publiceerde die Vaste Commissie in maart 2007 een ronduit vernietigend rapport over deze materie onder de titel *Naar een zichtbaar effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering*.
- Op hetzelfde moment, maart 2007, kwam de Visitatiecommissie Hoekstra met een iets milder getoonzette maar niettemin net zo hard oordelende nota *Met recht verbonden*.

Er zijn veel meer commentaren aan deze materie gewijd. Ik beperk me tot deze stukken van organen waarvan men niet kan beweren dat ze op hun achterhoofd zijn gevallen, of die er plezier in scheppen om stemming te maken. Men kan deze documenten niet achteloos van tafel schuiven. Tezamen vormen zij een steeds luider klinkend alarmsignaal dat de overheid faalt in haar corebusiness, namelijk met beleid en regelgeving problemen voor de samenleving oplossen.

Het politieke falen als oorzaak

De vraag is: waarom hebben hun analyses en aanbevelingen geen einde gemaakt aan deze problematiek? Hoe komt het dat die, ondanks de steeds scherpere veroordelingen, alleen maar toeneemt? Dat heeft twee oorzaken.

In de eerste plaats omdat die studies alsmaar meer van hetzelfde produceren. Ze zijn vooral casuïstisch, kijken niet naar de historische context van het ontstaan van deze problematiek, kennen de uitkomsten van het project Naleving niet, en komen keer op keer met dezelfde soort aanbevelingen. Ze zijn weliswaar steeds harder in hun oordeel over het falen van de centrale overheid om uitvoerbaar beleid en handhaafbare wetgeving te maken, maar in wezen

verschilt de nota van de Vaste Commissie voor BZK en de Hoge Colleges van Staat van de Eerste Kamer uit maart 2007 niet met die van minister Hirsch Ballin uit 1991.

Maar een tweede oorzaak zou – mede – een verklaring voor de eerste kunnen zijn. Een bijzonder element van de studies is namelijk dat de laatste jaren de oorzaak van het falen van de kerntaak van de overheid steeds meer in de richting gaat van het falen van het politieke systeem op zichzelf. De Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Vaste Commissie uit de Eerste Kamer en ook de commissie Hoekstra wijzen rechtstreeks naar disfunctioneren van de Tweede Kamer, al dan niet in de context van dichtgetimmerde regeer- of hoofdlijnenakkoorden, als grondoorzaak van de onuitvoerbaarheid en niet-handhaafbaarheid. Ze wijzen de politiek aan als de veroorzaker van de problemen, niet als de oplosser daarvan. Maar alle rapporten leggen ze zich daar ook bij neer. Gebrek aan politiek vakmanschap, zich uitend in het stellen van politieke doelen die niet uitvoerbaar zijn, aanvaarden ze als een gegeven. Geen enkele analyse bevat aanbevelingen om in te grijpen in dat gebrek aan vakmanschap. De reden ligt voor de hand: dan zou men waarschijnlijk buiten de grenzen van de parlementaire democratie treden. Maar het vervelende resultaat is wel dat iedereen die zich over deze zaak buigt niet verder komt dan een herhaling van zetten.

Het methodologische falen als oorzaak

Ook de politiek zelf herkent in sommige discussies in de Tweede Kamer, bijvoorbeeld toen het ging over de dubbele nationaliteit, of over het terugzenden van criminele Antillianen, een merkbaar gebrek aan kennis van de staatkundige, staatsrechtelijke, bestuursrechtelijke en bestuurskundige merites van het ambt. Maar ook zij laat het bij die vaststelling.

Nu zowel adviesorganen als de Kamer zelf zich daarbij neerleggen, is symptoombestrijding het enige dat rest. Op dat punt kan gelukkig nog veel goeds worden gedaan. Er is aanzienlijke ruimte om het voorbereiden van beleid en wetgeving in technisch opzicht te verbeteren. Tot dat doel moeten wel de U&H-toetsen en hun opvolgers, de zogeheten Startnotities, worden afgeschaft. Ze hebben hun tijd gehad. Een nieuwe generatie standaarden voor uitvoerbaar beleid en handhaafbare regelgeving dient zich aan.

De crux voor het maken van uitvoerbaar beleid en handhaafbare regelgeving zit namelijk in de manier waarop uitvoerders, handhavers en burgers bij de ontwikkeling daarvan worden betrokken. Zoals dat is geregeld in diverse U&H-toetsen en Startnotities is fout. Twee onjuistheden til ik er even uit. De toetsen die aan beleids- en wetgevingsontwikkeling voorafgaan betrekken anderen er pas bij als departementen zelf al een analyse van het probleem en een visie op de oplossing daarvan hebben geformuleerd. Dat is te laat. Beleid begint bij de samenleving. Interactieve betrokkenheid moet starten na het formuleren van het vermoeden dat er iets loos is. Elke zin die daarna wordt geschreven zonder actieve inbreng van uitvoerders, handhavers en burgers leidt tot suboptimale oplossingen, gebrek aan draagvlak en uiteindelijk vermindering van de mogelijkheden tot uitvoeren en handhaven.

Een andere onvolkomenheid van de werkwijze van U&H-toetsen en Startnotities is het feit dat ze gebaseerd zijn op kennissturing in plaats van processturing. Men moet weten hoe in een materie die zich dient te voltrekken conform de principes van processturing, aspecten van kennissturing en structuursturing hun juiste plaats krijgen. Wat dat aangaat verdienen de departementen nieuwe scholing in de standaarden voor het maken van uitvoerbaar beleid en handhaafbare regelgeving. Hier ligt een extra taak voor de in september 2001 ingestelde Academie voor de Wetgeving, die wetgevingsjuristen opleidt in wetgevingstechniek.

Een herkansing dient zich aan

Maar eerst en vooral ligt er een taak op het politieke vlak. De Vaste Commissie voor BZK en de Hoge Colleges van Staat uit de Eerste Kamer heeft dus in maart 2007 dat vernietigende oordeel uitgesproken over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De Eerste Kamer zal dit document in het najaar op de agenda plaatsen en de minister van Justitie, Hirsch Ballin, die in 1991 zo krachtig met deze zaak aan de slag ging, vragen naar zijn mening over de ontwikkeling van deze problematiek sindsdien. En over de rol van zijn eigen ministerie daarin.

Het ligt voor de hand dat de minister niet durft terug te grijpen naar zijn opvatting van 1991 dat uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid als codificerend-normatief element voor alle wetgeving van alle departementen zou moeten gelden. Dat station is door zijn eigen ministerie al in 1993 op hoge snelheid gepasseerd. Hij kan echter ook niet met goed fatsoen beweren dat alles onder controle is door de aanwezigheid van U&H-toetsen en Startnotities. Daarvan is aangetoond dat ze niet werken. Hij zou kunnen stellen dat we gerust kunnen zijn door de aanwezigheid van de Academie voor de Wetgeving. Maar ook daarmee zal hij de kern van de zaak niet raken. Die Academie is voor wetgevingsjuristen en houdt zich slechts in beperkte zin met uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid bezig.

De kern van de zaak is het gebrek aan politiek vakmanschap in de Tweede Kamer. Als de minister van Justitie nog steeds de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid hoog in het vaandel heeft en daarnaast durft te penetreren in de grondoorzaak van de afwezigheid van die uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, dan zal hij zich moeten begeven op het terrein van het functioneren van de Tweede Kamer. Dat is niet zonder risico's. De Tweede Kamer pleegt als gebeten te reageren op leden van het kabinet die het functioneren van de Kamer ter discussie stellen. Maar wie anders dan de minister van Justitie zou kunnen voorstellen dat voor die Tweede Kamer een Academie voor de Uitvoerbaarheid en Handhaafbaarheid zou mogen worden opgericht? Een instituut waarin Kamerleden de staatkundige, staatsrechtelijke, bestuursrechtelijke en bestuurskundige merites van het politieke ambt, het belangrijkste ambt ter wereld, kunnen leren.